

[Kamerstuknummer] Voorstel van wet van de leden Bisschop en Kwint tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de afschaffing van het lerarenregister en het registervoorportaal

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Op 13 mei 2018 heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet onderwijs en Media aangegeven dat hij zich genoopt zag tot een heroriëntatie op de opdracht uit het regeerakkoord om te komen tot een goed functionerend lerarenregister met draagvlak bij de beroepsgroep. Op 13 juni 2018 heeft hij de vervolgstappen bekend gemaakt voor de implementatie van de Wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs in verband met de invoering van het lerarenregister en het registervoorportaal (hierna: de Wet beroep leraar). Als randvoorwaarden worden benoemd dat van onderop een stevige, representatieve beroepsorganisatie moet ontstaan en dat er meer aandacht moet komen voor bekwaamheidsonderhoud binnen de schoolcontext. Tot die tijd maakt het kabinet een pas op de plaats met het wettelijk verplicht stellen van het lerarenregister.

De initiatiefnemers ondersteunen de inzet om allereerst te werken aan een goed functionerende beroepsgroep van vakbekwame leraren, waarbij de context van de school het uitgangspunt moet vormen. Met de minister constateren zij echter dat het werken aan deze randvoorwaarden de afgelopen jaren belemmerd is door de aandacht voor het lerarenregister. Ook Alexander Rinnooy Kan constateert in zijn briefadvies dat onevenredig veel nadruk is komen te liggen op het lerarenregister; het beoogde sluitstuk werd de hoofdzaak. De initiatiefnemers vinden daarom dat het niet verstandig is om bij voorbaat vast te blijven houden aan het lerarenregister zoals dat vorm krijgt in de Wet beroep leraar. Bovendien vinden zij het onwenselijk dat het lerarenregister inmiddels voor een aanmerkelijk deel in de onderwijswetten is verankerd, terwijl duidelijk is dat het beoogde verplichte register gedurende een lange en nog niet overzienbare termijn buiten werking zal zijn. De huidige situatie betekent overigens concreet dat het bevoegd gezag van scholen wel degelijk aan verplichtingen gebonden is, waaronder het leveren van gegevens van leraren en het opstellen van een professioneel statuut. Naar de mening van de initiatiefnemers dient het onderwijsveld in vrijheid te kunnen werken aan de genoemde randvoorwaarden. Pas daarna zal bepaald

moeten worden of en welke wettelijke kaders nodig zijn. De initiatiefnemers stellen daarom voor de bepalingen inzake het lerarenregister uit de wet te schrappen.

2. Aanleiding en achtergrond

Zowel tijdens de parlementaire behandeling van de Wet beroep leraar als tijdens de implementatie zijn fundamentele kritieken geuit op de voorgestelde wettelijke constructie. De Afdeling advisering van de Raad van State vond de invoering van een lerarenregister prematuur en meende dat een dergelijk register alleen kan functioneren als sluitstuk van een meeromvattend proces gericht op kwaliteitsverbetering. In haar advies over het Besluit lerarenregister sprak de Onderwijsraad haar zorg uit dat met de gekozen structuur van het lerarenregister de aandacht verschoof van daadwerkelijk bekwaamheidsonderhoud naar het verrichten van administratieve handelingen. Het lerarenregister dreigde een technisch-bureaucratische exercitie te worden die ver afstaat van leraren in de klas en de praktijk in scholen. De Raad beval aan zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk van bekwaamheidsonderhoud.

De geschetste zorgen houden direct verband met de gekozen structuur van het lerarenregister. Het register wordt in hoge mate gekenmerkt door een beweging van de top naar het grondvlak in plaats van andersom. De herregistratie is gebaseerd op een model van landelijk gestandaardiseerd aanbod met behulp van de inzet van een structuur van adviescommissies. De Onderwijsraad signaleert het risico dat dit model afleidt van de essentie van bekwaamheidsonderhoud. Illustratief voor de fundamenteel verkeerde beweging die met het lerarenregister zou worden ingezet, is dat het bekwaamheidsonderhoud voor leraren overgeheveld wordt van de context van de school naar het externe register. De regering gaf aan dat de verplichting voor het bevoegd gezag om een bekwaamheidsdossier bij te houden voor leraren overbodig werd, aangezien het bekwaamheidsonderhoud zou gaan blijken uit het lerarenregister. Tekenend is ook dat de minister op grond van de wet een beroepsorganisatie aanwijst die hij representatief acht, in plaats van dat vooral de beroepsgroep zelf deze organisatie representatief dient te achten.

Op grond van de uitgebrachte adviezen en de koerswijziging van het kabinet is het voor de initiatiefnemers duidelijk geworden dat het lerarenregister zoals dat in de wet verankerd is hoe dan ook fundamenteel herzien zal moeten worden. Zij vinden het onwenselijk om deze herziening uit te stellen tot het moment dat hiervoor op grond van de ontwikkelingen binnen de beroepsgroep weer ruimte zou bestaan. Daarmee zou het lerarenregister namelijk als een donkere wolk boven het onderwijsveld blijven hangen. Het is belangrijk om ook in de wetgeving met een schone lei te beginnen en een nieuwe start te markeren van het werken aan bekwaamheidsonderhoud. Dit wetsvoorstel biedt die basis.

Een tweede bezwaar tegen het continueren van het wettelijke lerarenregister is de twijfelachtige juridische status ervan. Een groot deel van het register is inmiddels in de wet

verankerd, terwijl een wezenlijk onderdeel als de herregistratie nog op inwerkingtreding wacht. Over het deel van het lerarenregister dat reeds in werking is getreden bestaat ook onvrede en onduidelijkheid. Door vast te houden aan de verplichting voor het bevoegd gezag om gegevens van leraren te leveren kan de suggestie worden gewekt dat de opzet van het huidige register het uitgangspunt voor het beleid blijft. Ten aanzien van de bepalingen inzake het professioneel statuut is sprake van een gedoogsituatie. De minister heeft in het inwerkingtredingsbesluit aangegeven dat in het schooljaar 2017-2018 niet actief naleving van de wet zal worden gevorderd, aangezien sprake is van een invoeringsjaar. Het is onduidelijk in hoeverre in het schooljaar 2018-2019 wel wordt gehandhaafd. Het is begrijpelijk dat bij scholen verwarring kan bestaan over de status van het professioneel statuut, aangezien het nauw verband houdt met de aangekondigde koerswijziging inzake bekwaamheidsonderhoud. De initiatiefnemers vinden het niet logisch om voorafgaand aan het vastleggen van nieuwe wettelijke kaders het professioneel statuut als afzonderlijk element te verplichten.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

Dit wetsvoorstel regelt dat de bepalingen over het lerarenregister, die met de Wet beroep leraar in de verschillende onderwijswetten terecht zijn gekomen, worden geschrapt. Hetzelfde geldt voor de bepalingen over het professioneel statuut, mede gezien het feit dat binnen het middelbaar beroepsonderwijs onduidelijkheid bestaat over de verhouding tot het reeds bestaande professioneel statuut. Een deel van de bepalingen met betrekking tot het lerarenregister uit de Wet beroep leraar is nog niet in werking getreden. Hiervoor is in dit wetsvoorstel een samenloopbepaling opgenomen.

Naast de regeling van het lerarenregister en de bestuurlijke veranderingen die daarmee samenhangen bevat de Wet beroep leraar een bepaling die het leraarsberoep definieert, welke bepaling al in werking is getreden. De initiatiefnemers stellen voor deze bepaling in de wet te handhaven.

Ook de verplichting om voor leraren een bekwaamheidsdossier bij te houden blijft van kracht. Scholen zijn dus aanspreekbaar op hun verplichtingen. Gelet op het advies van de Onderwijsraad om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande praktijk van bekwaamheidsonderhoud vinden de initiatiefnemers het belangrijk dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Het is niet wenselijk om hiermee te wachten totdat nieuwe wettelijke kaders beschikbaar zijn. De initiatiefnemers spreken de hoop uit dat zowel scholen als de inspectie hiermee actiever aan de slag gaan dan in het verleden het geval was.

4. Gevolgen van het voorstel

Het wetsvoorstel beperkt zich tot de wettelijke status van het register en de verplichtingen die hieruit voortvloeien voor scholen. Besluitvorming over de opgebouwde infrastructuur van het register is voorbehouden aan het onderwijsveld zelf, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag hoe men omgaat met vrijwillige registratie. Scholen hebben door het wetsvoorstel niet langer te maken met administratieve verplichtingen die voortvloeiden uit de Wet beroep leraar. Op

grond van voorstel blijven scholen wel verplicht een bekwaamheidsdossier van leraren te onderhouden totdat eventueel nieuwe wettelijke kaders van kracht worden. Het betreft een verplichting die nauw verbonden is met de verantwoordelijkheden die onmiskenbaar voortvloeien uit de arbeidsrechtelijke verantwoordelijkheid van werkgevers. Er zijn overigens geen eisen aan de wijze waarop het bekwaamheidsdossier wordt bijgehouden, zodat de lasten minimaal kunnen blijven. Zowel voor scholen als voor het Rijk heeft het voorstel geen financiële consequenties.

ARTIKELSGEWIJS

Artikelen I en II, onderdelen A en D; artikelen III en IV, onderdelen A en C

Met deze onderdelen worden enkele begripsbepalingen en de paragrafen respectievelijk de titel inzake het lerarenregister en het registervoorportaal geschrapt.

Artikelen I en II, onderdeel C; artikelen III en IV, onderdeel B

Met deze onderdelen vervallen de bepalingen inzake het professioneel statuut.

Artikel V

Dit artikel regelt de samenloop van dit wetsvoorstel met de nog niet in werking getreden onderdelen van de Wet beroep leraar. Onderdeel I regelt hoe onderdelen van dit wetsvoorstel komen te luiden in geval onderdelen van die wet eerder in werking treden dan dit wetsvoorstel. Zo voorziet dit artikelonderdeel erin dat dit wetsvoorstel de verplichtingen inzake herregistratie dan uit de wet schrapt. Onderdeel II regelt hoe onderdelen van de Wet beroep leraar komen te luiden, indien die onderdelen later in werking treden dan dit wetsvoorstel.

Bisschop

Kwint